



CÂMARA DOS DEPUTADOS

BONIFÁCIO DE ANDRADA
Deputado federal

DIREITO CONSTITUCIONAL MODERNO E A NOVA REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO

Prefácio Ministro Eros Grau

Centro de Documentação e Informação
Coordenação Edições Câmara

Brasília - 2014

CÂMARA DOS DEPUTADOS
54ª Legislatura - 2ª Sessão Legislativa
SÉRIE
SEPARATAS DE DISCURSOS, PARECERES E PROJETOS
Nº 151/2012

Revisão
P.S. LOZAR
MARIA ELIZABETE DOS SANTOS

Prefácio	13
Introdução	15
PARTE I	
ASPECTOS GERAIS DO DIREITO CONSTITUCIONALEM NOSSO TEMPO	19
1 - O ESTUDO DO DIREITO CONSTITUCIONAL E O PODER CONSTITUINTE	23
1.1 - Direito Constitucional e Constituição	23
1.2 - Direito Constitucional	24
1.3 - Poder Constituinte	26
1.4 - Assembleia Constituinte	29
1.5 - Assembleia Constituinte no Brasil	31
2 - CONCEITUAÇÃO MODERNA E HIPÓTESES DA REVISÃO CONSTITUCIONAL ..	35
2.1 - Tipos de Constituições	35
2.2 - A Constituição em nossa época	36
3 - APLICABILIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E ASPECTOS CRÍTICOS ..	40
4 - INTERNACIONALISMO CONSTITUCIONAL E FORÇAS DEMOCRÁTICAS	47
5 - POLICONSTITUCIONALISMO INTEGRADOR E PROBLEMAS CONSTITUCIONAIS MODERNOS	49
6 - O PROBLEMA DA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL, A NORMA E A COERÇÃO ..	56
7 - HERMENÊUTICA, SISTEMA E ESSENCIALIDADE	60
7.1 - Identificação da Norma Jurídica	65
7.2 - O juiz e a interpretação da lei	67
8 - A HERMENÊUTICA JURÍDICA, O DIREITO INTERNACIONAL EM FACE DO POLICONSTITUCIONALISMO	70
9 - A ATUAL CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E SUAS TENDÊNCIAS AUTOCRÁTICAS	76
10 - O LEGISLATIVO, O BICAMERALISMO E SUAS REPERCUSSÕES NO PAÍS	82
11 - MANIFESTAÇÕES CONSTITUCIONAIS PLEBISCITÁRIAS	86
12 - A MÍDIA E O PROCESSO CONSTITUCIONAL DE COMUNICAÇÃO	89
13 - A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E SUA VOCAÇÃO PARA A REFORMA	93
13.1 - A convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte	97
14 - O PROCESSO CONSTITUCIONAL, AS CLÁUSULAS PÉTREAS E O DESEQUILÍBRIO ENTRE OS PODERES	98
15 - ALGUNS TEMAS BASILARES PARA REVISÃO CONSTITUCIONAL	102
15.1 - Nova estrutura federativa	105
15.2 - Prerrogativas da cidadania	106

16 - DEBATE CONSTITUCIONAL RELEVANTE PARA A REVISÃO	109
16.1 - Processo Político e Constituição	109
17 - PROBLEMAS LEGAIS E INDAGAÇÕES AVALIADORAS DA CONSTITUIÇÃO ...	113
17.1 - Desdobramento prático do processo jurídico público	113
17.2 - Normas legais ou jurídicas	113
17.3 - Conflito social	114
17.4 - Deficiências sociais	114
17.5 - Aplicação da norma jurídica	115
17.6 - Solução dos problemas sociais	115
17.7 - Órgãos do poder público	115
17.8 - Indagações avaliadoras da Carta Magna	116
18 - ASPECTOS DA REVISÃO CONSTITUCIONAL	118
18.1 - Modificações constitucionais	118
18.2 - Instabilidade da Constituinte de 1988	119
18.3 - Constituinte sob dúvidas	119
18.4 - Razões da tentativa da revisão constitucional	120
19 - PROCESSO PARLAMENTAR PARA UM CONGRESSO CONSTITUINTE	121
19.1 - Exigências constituintes	121
19.2 - Limitações imperativas	121
19.3 - Funcionamento dos poderes	122
19.4 - Direitos individuais	123
20 - ALGUNS ESTUDOS PARA A REVISÃO	124
21 - AS GARANTIAS INDIVIDUAIS COMO BASE DO SISTEMA DEMOCRÁTICO ...	130
21.1 - Direito de proteção à imagem das pessoas	130
21.2 - Trabalho como direito básico	131
21.3 - Direitos humanos históricos	131
22 - O PROBLEMA FEDERATIVO E O RELACIONAMENTO DOS PODERES	133
22.1 - O nascimento da Federação	133
22.2 - Solução federativa alemã	133
22.3 - Federação da antiga União Soviética	133
22.4 - Evolução da Federação no Brasil	134
22.5 - Os três poderes e sua articulação política	134
22.6 - Prática do Brasil parlamentarista	135
22.7 - Primeira República Presidencialista	135
22.8 - Revolução de 30 e Constituição de 1934	135
22.9 - Ditadura de 1937	136
22.10 - Os poderes no sistema de 1946 e posteriormente	136

22.11 - Fortalecimento do Executivo em 1988	138
22.12 - Novo papel do Judiciário e do Ministério Público	138
22.13 - Interação de lideranças e poderes republicanos	140
22.14 - Prática americana e europeia dos poderes republicanos	141
22.15 - Elites políticas e os sistemas de governo	141
22.16 - Ameaças contra o Legislativo	144
23 - SISTEMA ELEITORAL E O REGIME DEMOCRÁTICO	145
23.1 - Sistema eleitoral e sociedades de massa	145
23.2 - A legislação eleitoral em vigor	146
24 - PRESSUPOSTOS PARA AS MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS	148
24.1 - Aperfeiçoamento do texto da Constituição nos seus aspectos gerais	148
24.2 - O Estado na Democracia	151
24.3 - Ideologias autocráticas	152
24.4 - Soberania e a questão amazônica	153

PARTE II

OBSERVAÇÕES CRÍTICAS PARA A REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .. 154

1- PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS	154
1.1 - Fundamentos da República (art. 1º)	154
1.2 - Poderes e Objetivos da República (arts. 2º e 3º)	155
1.3 - Relações Internacionais (art. 4º)	155
1.4 - Comunidade Latino-americana (art. 4º, parágrafo único)	155
2 - DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS	156
2.1 - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (art. 5º)	156
2.2 - Dos Direitos Sociais (art. 6º a 11)	156
2.2.1 - <i>Unidade sindical (art. 8º)</i>	156
2.2.2 - <i>Direito de greve (art. 9º)</i>	157
2.3 - Nacionalidade e Partidos Políticos (arts. 12, 13 e 17)	157
3 - ESTRUTURA DO ESTADO	158
3.1- Federalismo e Democracia	158
3.2 - Desequilíbrio federativo	158
3.3 - Unitarismo e Federação	160
3.4 - Federalismo atual e extensos territórios	161
3.5 - Distribuição de Competência na Federação (arts. 20 a 24)	161
3.5.1 - <i>Concessão de Serviços Públicos (art. 21)</i>	162
3.5.2 - <i>Estatística e Geologia</i>	162
3.5.3 - <i>Urbanismo, águas e garimpagem (art. 21, XX)</i>	163

3.5.4 - <i>Atribuição Legislativa da União (art. 22)</i>	163
3.5.5 - <i>Importância da Legislação comum, concorrente e suplementar</i>	164
3.5.6 - <i>Problemas de Competência na Federação</i>	165
3.6 - <i>Estabilidade dos Servidores (art. 41)</i>	166
3.7 - <i>A estruturação dos poderes estaduais (arts. 27 e 28)</i>	167
3.8 - <i>Municípios e sua autonomia (arts. 29 a 31)</i>	167
3.9 - <i>Distrito Federal e Territórios (arts. 32 e 33)</i>	168
3.9.1 - <i>Organização dos Territórios (art. 33)</i>	169
3.10 - <i>Intervenção nos Estados e Municípios (arts. 34 a 36)</i>	169
3.11 - <i>Administração Pública (art. 37)</i>	170
3.12 - <i>Servidores Públicos (art. 39)</i>	170
3.13 - <i>Direitos Funcionais (art. 40)</i>	171
3.14 - <i>Estabilidade (art. 41)</i>	172
3.15 - <i>Segurança Pública e militares estaduais (art. 42)</i>	172
3.16 - <i>Regiões (art. 43)</i>	173
4 - OBSERVAÇÕES SOBRE A ORGANIZAÇÃO DOS PODERES	174
4.1 - <i>Do Poder Legislativo (arts. 44 a 50)</i>	177
4.2 - <i>Senado e Câmara dos Deputados (arts. 51 e 52)</i>	177
4.3 - <i>Perda de mandato</i>	178
4.4 - <i>Imunidade parlamentar (art. 53)</i>	179
4.4.1 - <i>Definição das imunidades</i>	179
4.4.2 - <i>Dificuldades modernas do Parlamento</i>	180
4.4.3 - <i>Incompreensões sobre o Parlamento</i>	180
4.5 - <i>Atribuições do Congresso (art. 48 a 50)</i>	181
4.5.1 - <i>Novas competências congressuais</i>	181
4.6 - <i>Processo legislativo (art. 59)</i>	182
4.7 - <i>Medidas Provisórias (art. 62)</i>	182
4.7.1 - <i>Legislativo inferiorizado</i>	184
4.7.2 - <i>Democracia e separação dos poderes</i>	185
4.7.3 - <i>Competência presidencial autoritária</i>	186
4.8 - <i>Fiscalização financeira e o Tribunal de Contas (art. 70)</i>	186
4.9 - <i>Tribunal de Contas (art. 73)</i>	187
4.9.1 - <i>Fiscalização dos Serviços Públicos</i>	188
4.10 - <i>Do Poder Executivo</i>	188
4.10.1 - <i>Executivo de hoje inspirado nos governos militares</i>	188
4.10.2 - <i>Presidencialismo dos governos militares e a Carta de 1988</i>	189
4.11 - <i>Atribuições presidenciais de hoje semelhantes às dos governos militares (art. 84)</i>	189
4.11.1 - <i>Iniciativa das Leis em 1946, 1967, 1969 e 1988</i>	190
4.11.2 - <i>Burocracia e sua expansão normativa</i>	190

4.11.3 - <i>Presidente e Medidas Provisórias</i>	193
4.11.4 - <i>Alargadas competências da Administração</i>	193
4.11.5 - <i>Organismos administrativos sociais</i>	193
4.11.6 - <i>Algumas técnicas de parlamentarização para o Executivo</i>	194
4.11.7 - <i>Crise política brasileira e reflexos socioeconômicos</i>	195
4.11.8 - <i>Articulação entre os poderes</i>	195
4.11.9 - <i>Conselho da República e Conselho de Defesa Nacional</i>	196
4.12 - <i>Do Poder Judiciário</i>	196
4.12.1 - <i>Estatuto da Magistratura (art. 93)</i>	196
4.12.2 - <i>Autonomia administrativa do Judiciário (art. 99)</i>	197
4.12.3 - <i>Garantia dos Juizes (art. 95)</i>	198
4.12.4 - <i>Órgão de Controle Externo da Atividade Judicial</i>	198
4.12.5 - <i>Ações declaratórias referentes à Ação de Constitucionalidade</i>	199
4.12.6 - <i>Revogação judicial da lei</i>	200
4.12.7 - <i>“Inconstitucionalidade” da Constituição</i>	200
4.12.8 - <i>Controle da Constitucionalidade e suas origens norte-americanas</i>	201
4.12.9 - <i>Controle da Constitucionalidade na Europa</i>	203
4.12.10 - <i>Controle político na França</i>	203
4.13 - <i>STF com dupla função (arts. 101 a 103-B)</i>	203
4.13.1 - <i>A ADIN e a expansão do STF</i>	205
4.13.2 - <i>Excesso de julgados de inconstitucionalidade no Brasil</i>	207
4.13.3 - <i>Efeito de sentenças federais</i>	208
4.13.4 - <i>Andamentos dos processos judiciais</i>	208
4.13.5 - <i>Audiências preliminares</i>	209
4.13.6 - <i>Juizado de paz e contencioso administrativo</i>	209
4.13.7 - <i>Solução de conflitos por via administrativa e pela arbitragem</i>	210
4.14 - <i>Justiça Eleitoral (arts. 118 a 121)</i>	210
4.14.1 - <i>Depois de 1964</i>	211
4.14.2 - <i>Consultas eleitorais e pré-julgamento</i>	211
4.14.3 - <i>Juiz Eleitoral e tradição constitucional</i>	212
4.14.4 - <i>Justiça Eleitoral especializada</i>	213
4.15 - <i>Justiça Militar (arts. 122 a 124)</i>	213
4.16 - <i>Funções essenciais à justiça</i>	213
4.16.1 - <i>Ministério Público (arts. 127 a 130-A)</i>	214
4.16.2 - <i>Garantias e atributos</i>	214
4.16.3 - <i>Procurador-Geral (art. 132)</i>	215
4.16.4 - <i>Funções institucionais e reflexos significativos na sociedade</i>	215
4.17 - <i>Advocacia-Geral da União, Procuradores Federais e</i> <i>Defensoria Pública (arts. 133 a 135)</i>	217
4.17.1 - <i>Defensoria Pública</i>	218

5 - DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS	220
5.1 - Defesa das Instituições: Estado de Sítio e de Defesa	220
5.1.1 - <i>Estado de Defesa (art. 136)</i>	220
5.1.2 - <i>Estado de Sítio (arts. 137 a 139)</i>	220
5.2 - Forças Armadas (arts. 142 e 143)	221
5.3 - Instituições policiais	221
5.4 - Guardas Municipais	222
5.5 - Segurança Pública (art. 144)	222
5.6 - Serviço Militar	223
6 - TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO	224
6.1 - Tributos e Finanças	224
6.1.1 - <i>Vocação Fiscalista</i>	225
6.1.2 - <i>Esquema tributário</i>	225
6.1.3 - <i>Publicações e regras fiscais</i>	227
6.2 - Repartição de Tributos (arts. 157 a 162)	227
6.2.1 - <i>Tributos, estatização e federalismo</i>	228
6.2.2 - <i>Reforma Tributária</i>	229
6.2.3 - <i>Centralização fiscal: herança dos governos militares</i>	229
6.3 - Finanças Públicas (arts. 163 e 164)	230
6.4 - Orçamentos e suas modalidades (arts. 165 a 169)	231
6.4.1 - <i>Elaboração do orçamento</i>	231
6.5 - Execução orçamentária	232
6.5.1 - <i>Tecnocracia dominando o Orçamento</i>	233
6.6 - Subdivisões do Orçamento e sua execução	233
7 - DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA	235
7.1 - Princípios políticos para a economia nacional (arts. 170 a 181)	235
7.1.1 - <i>Intervenção econômica (art. 173)</i>	235
7.1.2 - <i>Subsolo e jazidas</i>	237
7.1.3 - <i>Subsolo nas Disposições Transitórias</i> <i>(do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT)</i>	238
7.1.4 - <i>Monopólios Constitucionais</i>	238
7.1.5 - <i>Referência ao álcool</i>	239
7.1.6 - <i>Transporte aéreo, marítimo, terrestre e</i> <i>aquático e microempresa (art. 178)</i>	239
7.1.7 - <i>Turismo e requisição de documentos (art. 180)</i>	239
7.2 - Política urbana (art. 182 e art. 25, § 3º)	240
7.2.1 - <i>Desapropriação urbana</i>	240
7.3 - Usucapião Urbana (art. 183)	240
7.4 - Reforma Agrária (arts. 184 a 191)	241

7.4.1 - <i>Função social no meio rural (art. 186)</i>	241
7.4.2 - <i>Política Agrícola (art. 187)</i>	242
7.4.3 - <i>Terras Públicas (art. 188)</i>	242
7.4.4 - <i>Arrendamento e Usucapião Rural (arts. 190 e 191)</i>	243
7.5 - <i>Sistema Financeiro Nacional (art. 192)</i>	243
8 - ORDEM SOCIAL	244
8.1 - <i>Fundamentos Sociais (art. 193)</i>	244
8.2 - <i>Da Seguridade Social (arts. 194 e 195)</i>	244
8.2.1 - <i>Financiamento da Seguridade (art. 195)</i>	245
8.3 - <i>Saúde</i>	245
8.3.1 - <i>Instituições Privadas da Saúde (art. 199, § 1º)</i>	246
8.3.2 - <i>Saúde e Sistema Único (art. 200)</i>	246
8.3.3 - <i>Expansão estatizante da Assistência à Saúde</i>	247
8.3.4 - <i>Experiência problemática do SUS</i>	247
8.3.5 - <i>Controle da execução administrativa do SUS</i>	248
8.4 - <i>Previdência Social (arts. 201 e 202)</i>	249
8.5 - <i>Assistência Social (arts. 203 e 204)</i>	250
8.6 - <i>Educação, Cultura e Desportos (arts. 205 a 214)</i>	250
8.6.1 - <i>Universidade e sua autonomia</i>	251
8.6.2 - <i>Deveres educacionais do Estado (art. 208)</i>	251
8.6.3 - <i>Iniciativa privada no ensino</i>	252
8.6.4 - <i>Ensino Religioso e Língua Portuguesa (art. 210)</i>	252
8.6.5 - <i>Sistema de ensino da União e dos Estados (art. 211)</i>	253
8.6.6 - <i>Percentual orçamentário para o ensino</i>	253
8.6.7 - <i>Apoio às escolas sem fins lucrativos (art. 213)</i>	253
8.6.8 - <i>Influência estatizadora no ensino</i>	254
8.7 - <i>Da Cultura (art. 215)</i>	255
8.8 - <i>Direitos Culturais (art. 215)</i>	255
8.9 - <i>Patrimônio Cultural (art. 216)</i>	255
8.10 - <i>Desportos e Justiça Desportiva (art. 217)</i>	256
8.11 - <i>Ciência e Tecnologia (art. 218)</i>	256
8.12 - <i>Comunicação Social e sua importância (art. 220)</i>	257
8.12.1 - <i>Censura, diversões e espetáculos</i>	257
8.12.2 - <i>Liberdade de expressão</i>	258
8.13 - <i>Princípios da Comunicação Social (art. 221)</i>	258
8.13.1 - <i>Direito de defesa da imagem pessoal</i>	259
8.13.2 - <i>Sigilo da fonte jornalística</i>	259
8.14 - <i>Propriedade e empresa jornalística</i>	259
8.15 - <i>Concessão de TV e rádio</i>	260

8.16 - Conselho de Comunicação Social (art. 224)	260
8.16.1 - <i>Influência da Mídia Eletrônica</i>	260
8.16.2 - <i>Técnica Constitucional sobre Comunicação</i>	261
8.17 - Meio ambiente (art. 225)	262
8.17.1 - <i>Amazônia brasileira</i>	263
8.18 - Os Direitos da Família (art. 226)	263
8.18.1 - <i>O Divórcio</i>	263
8.19 - Crianças e adolescentes (art. 227)	264
8.20 - Deveres dos pais e dos filhos (art. 229)	264
8.21 - Índios e afro-brasileiros (art. 231)	265
9 - DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS GERAIS (ARTS. 233 A 250)	266
9.1 - Criação de Estado Federado (art. 235)	266
9.2 - Serviços Notariais (art. 236)	266
9.3 - Fiscalização do Comércio Exterior (art. 237)	267
9.4 - Legislação sobre combustíveis (art. 238)	267
9.5 - Seguro-desemprego e Patrimônio do Servidor (art. 239)	267
9.6 - Gestão eletiva e instituições de ensino (art. 242)	267
9.6.1 - <i>Ensino da História do Brasil</i>	268
9.7 - Psicotrópicos e penalidades da lei (art. 243)	268
9.8 - Proteção para portadores de deficiência (art. 244)	268
9.9 - Assistência aos parentes das vítimas (art. 245)	268
10 - ATOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS	269

PARTE III

EMENDA CONSTITUCIONAL PODE CONVOCAR O CONGRESSO CONSTITUINTE

1 - EXCESSO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS MOSTRA SISTEMA ELEITORAL COMO BASE NA CRISE	270
2 - EXCESSO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS MOSTRA NECESSIDADE DO CONGRESSO CONSTITUINTE	274
3 - CRISES INTERNAS E SISTEMA ELEITORAL	278
CONCLUSÃO	279
BIBLIOGRAFIA	280